

【解説】

CASTELLÀ 教授のスペインにおける
自治州憲章改革論について

内 藤 光 博

1. CASTELLÀ 教授について

本論文の著者である Josep Maria CASTELLÀ ANDREU 氏は、現在、スペインのバルセロナ大学法学部教授の職にある若手の憲法学者である。研究テーマは、基本的人権の研究と、とくにカナダ・イタリアとの比較研究を中心とする連邦制 (federalismo) の研究である。1996年に、バルセロナ大学法学部から、「行政情報権とスペイン憲法105条の行政参加権 (Los derechos d'informació i de participació administratives de l'article 105 de la Constitució)」と題する論文により法学博士号を取得されている。

主要な著書として、以下のものがある。

- ・ With Xavier ARBÓS, *La llibertat individual i els seus límits*, (Individual freedom and its limits), Edited by Fundació Jaume Bofill, Barcelona, 1992, ISBN 84-85557-34-4.
- ・ *Los derechos constitucionales de participación política en la Administración Pública*, (Constitutional rights of Political participation in Public Administration), Editorial Cedecs, Barcelona, 2001, ISBN 84-95027-99-2.
- ・ Edit. with Esther MITJANS, *Canadá. Introducción al sistema político y jurídico*, (Canada. Introduction to the Legal and Political System), Edited by Publicacions U. Barcelona, Barcelona, 2001, ISBN 84-475-

2528-7.

- ・ La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña (The constitutional function of the Statute of Authonomy of Catalonia), edited by Institut d'Estudis Autònemics, Barcelona, 2004, ISBN 84-393-6676-0.
- ・ Edit. *La Constitución y el ordenamiento jurídico* (Constitution and legal system), Edited by Atelier, Barcelona, 2005, ISBN 84-96354-41-5.
- ・ Edit. with Miguel A. Aparicio & Enriqueta Expósito, *Derechos y libertades en los Estados Compuestos* (Rights and freedoms in Federal systems), edited by Atelier, Barcelona, 2005, ISBN 84-96354-60-1.
- ・ Edit. with Esther Mitjans, *Derechos y libertades en Canadá* (Rights and freedoms in Canada), edited by Atelier, Barcelona, 2005, ISBN 84-96354-66-0.

バルセロナ大学と専修大学は姉妹校の提携を結んでおり、CASTELLÁ氏は、交換教授として、2007年4月から7月まで、専修大学法学部と経済学部で学生向けに4つの特別講義と市民向け公開講座を担当された。

法学部での特別講義は、次のテーマで行われた。

“Constitutional State and the European Integration Process” (憲法国家とEU統合の過程)

“Judicial Review in the European Countries” (ヨーロッパ諸国における司法審査制)

“Human Rights in the Spanish and European Constitutional Law” (スペインおよびヨーロッパ憲法における人権論)

また市民向けの特別公開講座では、2007年5月21日から6月18日まで、毎週1回のペースで5回にわたり開催された。テーマは次のとおりである。

第1回 “The European Union : 50 years of peace in Europe” (ヨーロッパ連合 (EU) : ヨーロッパの平和に向けての50年)

第2回 “The challenge of the European Constitution and the role of Europe in the world in the following years” (ヨーロッパ憲法の挑戦：これからの世界におけるヨーロッパの役割)

第3回 “Spain : 30 years of democracy and liberty” (スペインの民主主義と自由への30年)

第4回 “Institutional reforms in Spanish constitutional system” (スペイン憲法体制の制度改革)

第5回 “Barcelona and Catalonia in Spanish and European Framework” (バルセロナとカタルーニャ：スペインおよびヨーロッパの中の位置)

本論文は、筆者が、CASTELLÀ教授にお願いし、専修大学での講義内容に即し、ご専門である連邦主義の研究について執筆していただいた論稿である。“Spanish Autonomic State Reform : Catalonia’s 2006 New Statute Autonomy” (スペインの地方自治州改革：2006年カタルーニャ自治憲章)と題するこの論文では、2006年に制定されたスペインのカタルーニャ州の自治州憲章の制定過程と内容、その意義について論じている。

2. スペイン憲法における地方自治の原理

スペインでは、フランコ総統による専制政治の後、総統の死去にともない1975年にファン・カルロス国王を国家元首とする王制が復活、その後民主化が進み、1978年12月の国民投票により現在の憲法が制定された。この78年憲法は、「社会的かつ民主的国家」「法の支配」「政治的多元主義」「国民主権に基づく議会君主制」などを基本原理とし（憲法第1条）、基本的人権の尊重、二院制と国民投票・国民発案制度の採用、憲法裁判所制度の設置とともに、独特の地方自治制度を採用している点に特色がある。

スペインは、バスク地方の分離・独立問題に代表されているように、も

ともと言語と文化の多元性に基づく民族的・地域的多様性を特色とする、伝統的に地方分立主義の強い国である。CASTELLÀ 教授の郷里でもありカタルーニャ自治州は、言語もスペイン語とは異なるカタルーニャ語が使用されているとともに、バルセロナを中心とする豊かな商工業都市を有しており、とりわけ中央政府から独立しようとする傾向が強い。

78年憲法では、こうした多様性や地域主義を反映し、前文で「すべてのスペイン人およびスペイン各地方住民の人権行使を保護し、ならびに文化、伝統、言語および制度を保護すること」を謳っており、第2条で「憲法は、スペイン国民の永続的統一、すなわちすべてのスペイン人の共通かつ不可分の国家に基礎を置き、これを構成する諸民族および諸地域の自治権、ならびにこれらすべての間の団結を承認し、かつ保障する」と規定するとともに、第3条では、カスティーリャ語（スペイン語）以外の言語も、「自治州憲章（Estatuto de Autonomía）に従い各自治州で公用語とする」（2項）、「スペインの言語的多様性は、文化遺産であり、特別の尊重および保護の対象とする」（3項）⁽¹⁾としている。

スペインの地方自治体の組織は、憲法上、「市町村（Municipio）」および市町村の集合体である「県（Provincia）」とならび、「自治州（Comunidades Autónomas）」とされ、それぞれが自治権を有するとしている（137条）。このうち「自治州」については、憲法143条1項が「憲法第2条で定める自治権の行使については、共通の歴史的、文化的および経済的性格を有する隣接県、島嶼地域ならびに歴史的地域の一体性を有する県は、自治を要求し、本編（第8編国の地方組織＝筆者注）および各自治体の自治州憲章の定めるところにより、自治州を構成することができる」としており、憲法上、歴史的・文化的・経済的な共通性に基づく地域的自治組織の強い自治権が容認されている。

3. 自治州憲章と自治州の権限

自治州を設置するには、前述のように「自治州憲章」が制定されなければならない（憲法第143条1項）。自治州憲章は、自治州を構成する県の県議会議員および当該の県から選出された国会議員から構成される会議において起草された自治州憲章の草案が、国会において「組織法（Ley Orgánica）⁽²⁾」として承認されなければならない（憲法第146条・第147条1項）。

憲法147条2項によると、自治州憲章には、a) 歴史的にみて最もふさわしい州の名称、b) 州の境界、c) 独自の自治機関の名称、組織および所在地、d) 憲法の枠内で州が行使する権限、およびこれに基づく事業の移管のための基礎、が定められなければならないとされている。この自治州憲章は、言わば「自治州の憲法」⁽³⁾であるといえよう。

自治州の機関としては、立法機関である「自治州議会（Asamblea Autonómica,あるいはParlamento Autonómico）」と、行政機関である「自治州内閣（Gobierno Autonómico）」が設置されるが、司法機関については、司法権が中央政府固有の権限であるため、設置することはできないとされている。

現在、スペインには17の自治州が存在する。

スペイン憲法148条は、自治州の基本的な権限として次のものを規定している。

①自治機関の組織、②自治州内の市町村の境界の変更、および一般に、地方自治体に関する国の行政で、その職務権限の移管が、地方自治法によって承認されたもの、③地域計画・都市計画・住宅整備、④州内の自治州の利益に関わる公共事業、⑤州内の鉄道および道路、ならびに同じ条件のもとでの、鉄道、道路および回線を利用した輸送、⑥避難港、スポーツ用の港および空港、ならびに一般的に商業活動に利用しない港および空港、



【スペインの自治州の地図】⁽⁴⁾

⑦一般経済計画経済に従った、農業・牧畜業、⑧林業、⑨環境保全、⑩自治州の利益に関わる水力、運河および灌漑ならびに鉱泉および温泉の利用に関する計画・建設・開発、⑪内水漁業、貝類の採取および養殖業、狩猟および河川漁業、⑫州内での定期市、⑬国の経済政策の定める目的内での、自治州の経済発展の促進、⑭手工業、⑮自治州の利益に関わる博物館・図書館・音楽学校、⑯自治州の利益に関わる記念物の保護、⑰自治州の文化・研究、および場合により言語教育の促進、⑱州内における観光の促進・計画、⑲スポーツや余暇の適切な利用の促進、⑳社会扶助、㉑保健・衛生、㉒自治州の建造物および設備の監視および保護、組織法の定める条件のもとでの、地方警察に関する調整およびその他の権限、である。また、同条2項は「5年経過後、自治州は、自治州憲章の改正により、第149条(国の専管事項＝筆者注)の定める範囲内で、その権限を引き続き拡大することができる」と定めている。

スペイン憲法の地方自治制度の特色は、一般的には中央政府に属する権限のうち、かなり広範な権限が自治州に移譲されている点にある。

4. カタルーニャ自治州憲章の内容と自治権拡大への要求

カタルーニャ (Cataluña) 州では、1979年12月18日に自治州憲章が制定され、カタルーニャ地方は自治州となり、自治権を獲得した。⁽⁵⁾ このカタルーニャ自治州憲章では、憲法第147条2項および第148条に基づき、経済・観光・企業・貿易の権限、地域整備の権限、教育・保健・福祉・警察などの公共サービスを行う権限、文化・言語・レジャー・スポーツなどに関する権限、財政に関する権限などが定められた。

しかし、カタルーニャ自治州では、これまで、さらに自治権を拡大し、中央政府からの独立性を高めることを求めてきた。具体的には、国税譲渡率の引き上げなどの財政権限の拡大、文化・教育政策・地域整備等における権限の拡大、80年代からの EU 統合に向けての自治権の拡充などである。このカタルーニャ州およびカタルーニャの人々の自治権の拡大への志向性は、歴史的伝統や言語・文化の特殊性というだけではなく、スペインにあってカタルーニャ地方の経済的な優位性も大きく影響しているように思われる。現在では、スペインに在留する外国人のうち24%はカタルーニャに居住しており、カタルーニャ州住民のうち30%はスペインの他の地域から来た人々である。こうした傾向が、経済の発展とともに、独自の言語であるカタルーニャ語 (Catalán) や文化の再興を目指す機運が高まり (カタルーニャ・ルネッサンス)、「カタルーニャ主義」と呼ばれる地域主義・民族主義的政治運動が発展してきたと言われている。⁽⁶⁾

しかしながら、2006年の新しいカタルーニャ自治州憲章では、当初のカタルーニャ州の草案から大きく後退し、全般的に自治権の拡張には至らなかったと評価されている。⁽⁷⁾ 具体的には、当初の自治州憲章案と比べ、歴史的諸権利の制約 (言語、文化以外の事柄に関しては、カタルーニャ州への権限を与えていない)、「カタルーニャ国」という文言が削られていること、司法権、財政自主権、移民・労働問題に対する権限など、いずれも大きく

後退したものとなったとされている。

憲法論として言うならば、本論文でも論じられているように、スペイン憲法第147条1項の「この憲法の枠内で、自治州憲章は各自治体の根本的・制度的規範であり、国は、その法的秩序の一部として、これを承認する（ルビ＝筆者）」という規定の規範的意味が問われることになる。78年スペイン憲法が認めた地域主義・多元主義原則と自治州憲章の「自治体の根本的制度的規範」とをいかに調和させるかが、今後問われよう。ヨーロッパにおいて、EUの統合による主権国家の相対化という現実が進む中で、スペインが、連邦制をもとめるのか、それともそれを超えて、国民国家のより一層の相対化（例えば、国家連合のようなシステム）を目指すことになるのかは定かではない。今後の展開を注意深く見ていきたい。

註

- (1) スペイン憲法のテキストについては、原文では <http://narros.congreso.es/constitucion/constitucion/indice/index.htm> に掲載されているものを、邦訳では、百地章「スペイン憲法」阿部照哉・畑博行編『世界の憲法集〔第三版〕』（有信堂、2005年）191-216頁を参考にした。
- ただし、Estatuto de Autonomía (Statute of Autonomy) の邦訳については、後述のように、日本国憲法の地方条例とは異なり、国会の制定法として承認を受けることから、山田信彦（編著）『スペイン語法律用語辞典』（信山社、2006年）103頁に従い、「自治州憲章」の語を用いた。
- (2) 組織法（Ley Orgánica）とは、基本的人権の発展に関する法律、自治州憲章、一般的占拠制度を承認する法律、憲法でとくに定められた法律を指し、その承認・改正・廃止については、下院議員の絶対多数の賛成を必要とする。（憲法81条）
- (3) 黒田清彦「スペイン憲法二〇年」南山法学23巻1・2号（1999年）39頁。
- (4) この地図は、<http://pedagogie.ac-toulouse.fr/espagnol/htm/espana/autonomi/index.html> から引用した。
- (5) カタルーニャ自治憲章の原文のテキストについては、http://narros.congreso.es/constitucion/estatutos/ind_estatutos.jsp?com=67 に掲載されているものを用い、その概要について、山崎栄一「スペインの地方自治制度—カタルーニャ州の事例—」自治体国際化フォーラム126号（財団法人自治体公国際化協会、2000年4月号）所収（http://www.clair.or.jp/j/forum/forum/sp_jimu/126_3/INDEX.HTM#1）、若松

隆「スペインの地方自治体制の現況について」比較地方自治研究会調査研究報告書（財団法人自治体国際化協会，比較地方自治研究会，2006年3月31日）75-96頁（http://www.clair.or.jp/j/forum/other/pdf/33_4.pdf）参照した。

- （6） 坂東省次・戸門一衛・碇順治（編）『現代スペイン情報ハンドブック』（三修社，2004年）18頁。
- （7） 詳しくは，若松・前掲注（5）「スペインの地方自治体制の現況について」89-96頁，同「カタルーニャ新自治憲章（案）を巡るその後の展開」比較地方自治研究会調査研究報告書（財団法人自治体国際化協会，比較地方自治研究会，2007年3月30日）192-194頁（http://www.clair.or.jp/j/forum/other/pdf/43_7.pdf）参照。